

# 23 Propuesta de política pública

Marzo 2022

## Des-esencializando la idea de “protectores de los bosques”: Conservación y derechos territoriales en la Amazonía peruana

### Contexto

Dada la creciente urgencia por encontrar soluciones eficaces a la crisis ambiental, organizaciones, académicos y expertos internacionales valoran cada vez más el rol de los pueblos indígenas en la lucha contra el cambio climático (Bronzidio and Le Tourneau, 2016; Armitage et al., 2010). Además, la evidencia satelital muestra que las áreas donde se ubican territorios indígenas tienen menos índices de deforestación (Mistry and Berardi, 2016; Garnett et al., 2018). Por ello, los círculos académicos, activistas y de política pública internacional parecen alcanzar un consenso sobre el discurso de “protectores del bosque” como una característica intrínseca de los pueblos indígenas. Bajo este discurso, organizaciones conservacionistas promueven la creación de áreas naturales protegidas en territorio indígena asumiendo que no existe oposición con la protección ambiental estricta; o promueven programas de titulación de territorio indígena asumiendo que ello beneficia de forma natural la conservación. Por su lado, organizaciones indígenas y de derechos humanos utilizan este discurso como medio para abogar por un mayor reconocimiento territorial antes que como expresión de la conservación ambiental, al menos tal y como es concebida por el conservacionismo internacional. Las distintas visiones sobre el significado del discurso de “protectores del bosque” lleva a implementar arreglos institucionales contradictorios y generar conflictos sobre la implementación de instituciones de conservación.

### La conservación de la Amazonía

Hasta el año 2016, el Perú había recibido alrededor de 613 millones de dólares de financiación climática. La mayor parte (73%) corresponde al financiamiento bilateral (principalmente de países como Noruega, Estados Unidos, y Alemania), mientras que los principales contribuyentes multilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMAM) (Che Piu et al., 2016). Una considerable porción de esta financiación se destina a la creación y gestión de áreas protegidas, que en la legislación peruana son de tres tipos:

### Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este policy brief se basa en la investigación titulada “Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru” (*Environmental Science and Policy*, 2021) del investigador del CIUP Roger Merino y la investigadora Marie-Therese Gustafsson de la Universidad de Estocolmo.

Las Áreas de Administración Nacional (gestionadas por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP), las Áreas de Conservación Regional (gestionadas por los gobiernos regionales) y las Áreas de Conservación Privada (bajo gestión privada). Dentro de la primera categoría, los Parques Nacionales cuentan con el grado de protección más estricto pues excluyen la explotación comercial de recursos, mientras que la Reserva Comunal es la única categoría que permite a los pueblos indígenas la gestión del área. Este último modelo ha sido implementado en pocos casos (10 en total según lo registrado por el SERNANP al 2020). Los pueblos indígenas vienen exigiendo un mayor reconocimiento de sus derechos territoriales a través de la titulación de propiedad colectiva, que es el único mecanismo legal disponible en la legislación peruana y que no incluye áreas forestales y recursos hídricos. Los programas de titulación nacional son apoyados por proyectos internacionales que fomentan la titulación pero no desde una perspectiva indígena, sino entendiendo que estos procesos son beneficiosos para la conservación dado que los pueblos indígenas son “protectores del bosque”.

## Proyectos con metas de titulación de comunidades indígenas en el Perú (2011-2020)

Nombre	Financiador	Monto (\$)
Proyectos financiados por el Programa de Inversión Forestal	Banco Mundial y BID	1 678 746.11
Proyecto “Mecanismo Dedicado Específico Saweto”	Banco Mundial	2 600 000
Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa/PTRT3	BID y recursos públicos	58 356 128.32
Proyecto “Preparando el camino para la plena implementación de la fase de transformación de la Declaración Conjunta de Intención	Gobierno de Noruega	6 100 000
Proyecto “Apoyo implementación DCI entre Perú, Noruega y Alemania sobre REDD”	Gobierno de Noruega	5 000 000
Proyecto Cuatro Cuencas	Gobierno Nacional	989 970
Formalización y titulación de predios rurales (Devida-Pasco)	Devida	260 518
Programa de Desarrollo Alternativo de Satipo (Devida)	Union Europea	85 409 664
Acciones de titulación-CEDIA	Amazon Trust, Moore Foundation,	No precisa

Fuente: DAR (2021). Elaboración propia.

El ambientalismo internacional que promueven la conservación, las organizaciones internacionales de derechos humanos que promueven los derechos indígenas, las propias organizaciones indígenas y las entidades públicas utilizan el discurso de “protectores del bosque” pero desde perspectivas distintas que no pocas veces entran en contradicción.

## 🗨️ Caso Cordillera Escalera: Tensiones entre titulación y conservación

El Poder Ejecutivo aprobó la creación del Área de Conservación Regional (ACR) “Cordillera Escalera” en diciembre de 2005, luego de años de promoción por parte del Gobierno Regional de San Martín (GORESAM). El ACR se encuentra ubicado en la región de San Martín y abarca 149.870 ha que incluyen cinco cuencas hidrográficas que alimentan los ríos Huallaga y Marañón. El Plan Maestro del ACR (2018-2023) señala que seis comunidades nativas viven dentro del área y otras que viven fuera hacen uso ancestral de los recursos dentro del ACR. “Nuevo Lamas” es la única comunidad titulada dentro del ACR, sin embargo, solo se tituló como propiedad el 1,8% de su territorio, al resto se le asignó “derechos de uso sobre la tierra”. En agosto de 2017, esta comunidad junto al Consejo Étnico del Pueblo Kichwa presentaron una demanda contra el GORESAM, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministerio del Ambiente y el SERNANP ante el Tribunal Constitucional por no titular todo el territorio de Nuevo Lamas y por no haber realizado una consulta previa sobre la creación del ACR. Dicha acción fue criticada por funcionarios estatales y ONG ambientales, quienes

sugerían que el único interés de la comunidad era favorecer la explotación de recursos naturales. La demanda también generó preocupación en organizaciones internacionales que implementaban proyectos de titulación pero que no intervenían en áreas naturales protegidas. La cuestión de fondo en estos conflictos es el reconocimiento de derechos territoriales, más que la titulación o la consulta previa. Los pueblos indígenas participan en proyectos internacionales de titulación o en litigios estratégicos para proteger sus territorios. Sin embargo, los proyectos de titulación se han empleado principalmente para servir al objetivo de la conservación de los bosques y, por lo tanto, representa una idea instrumental del discurso de protector ambiental indígena. Esto da como resultado que la titulación no suela abarcar áreas naturales protegidas utilizadas por los pueblos indígenas de forma ancestral. Por su parte, los actores indígenas apelan a la idea de “protectores del bosque” como una forma de conseguir derechos territoriales.

## 🗨️ Los “protectores del bosque” en el Parque Nacional de Yaguas

El gobierno peruano creó la Zona Reservada de Yaguas en julio de 2012, dentro de las provincias de Putumayo y Ramón Castilla, ubicadas en el departamento de Loreto. Después de que el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) con el soporte de ONG internacionales, ejecutaran una consulta a comunidades indígenas, esta se convirtió en un Parque Nacional en 2017. Si bien no hay población indígena dentro del parque, el SERNANP identificó 12 comunidades que utilizaban los recursos de este para actividades cruciales de supervivencia. Al final, 29 comunidades participaron en el proceso de consulta y 23 consintieron la creación del Parque. Las 6 comunidades restantes criticaron la forma cómo se llevó a cabo el proceso y la negativa de clasificar al área como reserva comunal. De esta forma, el debate giró en torno al rol de las comunidades en la protección del ambiente. Para SERNANP y organismos de conservación internacional las comunidades que se oponían al Parque tenían interés en la explotación ilegal de los recursos naturales. Dichas comunidades, por su lado, alegaban que tenían el derecho de realizar explotación sustentable de los recursos porque se trataba de su territorio ancestral. Además, acusaban a las ONGs ambientalistas y al estado peruano de estar coludidos para acceder a fondos climáticos.

## 🗨️ Conclusión

En ambos casos, las diferentes interpretaciones de los actores internacionales en torno al discurso de protectores ambientales indígenas han contribuido a promover acciones nacionales y locales divergentes. Los funcionarios estatales, las ONG ambientales, las organizaciones indígenas y las ONG pro-indígenas enmarcan a los pueblos indígenas como protectores del ambiente, actores fundamentales para contrarrestar el cambio climático y la degradación de los bosques, pero en

última instancia han utilizado esta idea para servir a objetivos que no siempre van de la mano: la conservación ambiental y los derechos indígenas. Las organizaciones ecologistas tienen una visión instrumental de la inclusión de los actores indígenas en la conservación, lo cual es muy problemático desde la perspectiva de las comunidades. A partir de ello, el discurso global legitima intervenciones desarticuladas que producen conflictos en el terreno. Por un lado, los pueblos indígenas son acusados de exigir reservas comunales y títulos de propiedad para explotar los recursos; y por otro, autoridades estatales y ONG ecologistas son acusados de utilizar las áreas protegidas para acceder a

financiamiento verde. Como resultado, cuando el discurso de protectores del bosque pasa del nivel internacional (en donde todos los actores parecen estar de acuerdo) al nivel local, surgen las contradicciones. Las prioridades globales para los derechos indígenas y la conservación quedan atrapadas. Para superar esta situación es crucial replantear este discurso, conectando las preocupaciones ambientales globales con la lucha contra la pobreza y la inequidad, respetando la autodeterminación de los pueblos originarios. Esto debería llevar a replantear los arreglos institucionales de conservación de tal forma que puedan reflejar este balance entre derechos ancestrales y protección ambiental.

## Principales recomendaciones

1. El discurso de “protectores del bosque” debe ser des-esencializado. Esto implica que no se debe atribuir roles ambientales a los pueblos indígenas sin comprender la marginalización social en la que viven ni sus necesidades básicas. Además, debe considerarse que los pueblos indígenas muchas veces apelan a este discurso para acceder a derechos territoriales antes que para expresar una visión romántica de la conservación.
2. Instrumentalizar el discurso de “protectores del bosque” puede ser contraproducente. Proyectos de titulación o de creación de Parques Nacionales que asumen que no es necesario reconocer derechos territoriales en áreas protegidas porque las comunidades “son protectoras del bosque” contribuyen a generar conflictos sociales.
3. Es fundamental rediseñar las instituciones de conservación de tal forma que pueda conciliarse la necesidad de proteger la biodiversidad, el desarrollo territorial de los pueblos indígenas así como el respeto de sus derechos ancestrales.

## Referencias

- Alger, J., Dauvergne, P., 2020. The translocal politics of environmental norm diffusion. *Environ. Commun.* 14 (2), 155–167.
- Armitage, D., Berkes, F., Dale, A., Kocho-Schellenberg, E., Patton, E., 2010. Co-management and the Co-production of knowledge: learning to adapt in Canada's Arctic. *Glob. Environ. Change* 21, 995–1004.
- Brondizio, E.S., Le Tourneau, F.M., 2016. Environmental governance for all. *Science* 352 (6291), 1272–1273.
- DAR (2021). Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y otras fuentes financieras para el saneamiento físico legal de las comunidades nativas en el Perú 2011-2020. Lima: DAR, 2021. 100 pp.
- Garnett, S et al , 2018. A spatial overview of the global importance of Indigenous lands for conservation. *Nat. Sustain.* 1, 369–374.
- Mistry, J., Berardi, A., 2016. Bridging indigenous and scientific knowledge. *Science* 352, 1274–1275.
- SERNANP, 2020. Listado de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano.